
Revisiter les classiques pour mieux résister à l'intégration européenne. La transposition sélective des directives européennes sur les déchets

Charlotte Halpern



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/quaderni/675>

DOI : 10.4000/quaderni.675

ISSN : 2105-2956

Éditeur

Les éditions de la Maison des sciences de l'Homme

Édition imprimée

Date de publication : 5 janvier 2013

Pagination : 83-97

ISBN : 978-2-7351-1525-9

Référence électronique

Charlotte Halpern, « Revisiter les classiques pour mieux résister à l'intégration européenne. La transposition sélective des directives européennes sur les déchets », *Quaderni* [En ligne], 80 | Hiver 2012-2013, mis en ligne le 05 janvier 2015, consulté le 18 mars 2020. URL : <http://journals.openedition.org/quaderni/675> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/quaderni.675>

Tous droits réservés

Revisiter les classiques pour mieux résister à l'intégration européenne. La transposition sélective des directives européennes sur les déchets

Charlotte Halpern

*Chercheuse FNSP
Centre d'Études Européennes
Science Po*

« On va tous y passer, alors autant le faire dans les meilleures conditions »

Entretien collège Employeurs, mars 2010

Le rôle moteur de l'Union européenne (UE) dans le développement du droit et de la politique de l'environnement en France depuis quatre décennies est aujourd'hui un consensus largement partagé¹. En France, comme dans les autres États membres, des centaines de textes législatifs et réglementaires ont été adoptés suite à la transposition en droit interne de la réglementation européenne². L'émergence, au niveau européen, d'un système différencié de gouvernance environnementale³ a structuré la reconstruction de problèmes anciens (pollution industrielle, protection la nature, produits dangereux) et le traitement d'enjeux récents (changement climatique, biotechnologies). Au-delà de la trajectoire des problèmes publics et des dynamiques de mise à l'agenda, l'eupéanisation de ce domaine d'action publique, entendue ici au sens large comme l'ensemble des ajustements induits par la construction européenne⁴, a également conduit à la réorganisation des formes de mobilisation et de représentation des intérêts publics et privés liés à la protection de l'environnement.

Pour autant, la mise en œuvre concrète des principes et des objectifs de la politique européenne de l'environnement – domaine dans lequel la France accuse un retard régulièrement pointé du doigt – montre aussi les limites de l'intégration européenne pour un grand nombre d'enjeux environnementaux⁵. Celles-ci sont en partie liées aux choix opérés au niveau européen, mais résultent également des effets propres à la traduction⁶, en droit national, de cet ensemble de normes et



de règles, et à leur intégration dans la politique française de l'environnement. Ces limites ont principalement été appréhendées dans une double perspective⁷. Une approche descendante et comparée de l'Europe a d'abord conduit à mettre en exergue les spécificités du cadre réglementaire national et explique ces limites au nom du faible degré de cohérence (*misfit*) avec l'approche communautaire⁸. Une approche ascendante des processus d'eupéanisation⁹ insiste quant à elle sur la robustesse des arrangements et des routines préexistants, et sur les formes de mobilisations des acteurs et des intérêts sectoriels et territoriaux pour expliquer les résistances observées lors de l'opérationnalisation et de la mise en œuvre des principes et des objectifs importés de l'échelon européen.

Une troisième piste d'explication¹⁰, centrée sur les instruments d'action publique en tant que type spécifique d'institutions, a récemment été avancée dans la littérature. Dans cette perspective, une partie des effets d'inertie et des blocages observés lors de la transposition et la mise en œuvre des instruments de la politique européenne de l'environnement s'explique en raison de la robustesse des instruments d'action publique nationaux¹¹. Cette approche par les instruments d'action publique, définis comme « *un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* »¹², permet aussi de rendre compte des résistances face à l'intégration, au niveau national, de « nouveaux » instruments d'action publique environnementale (accords volontaires, labels, éco-taxes, etc.)¹³, et, de ma-

nière plus générale, l'influence « *extrêmement faible* » de l'UE dès lors que l'on s'intéresse au choix et à la sélection des instruments nationaux dans les États-membres¹⁴. Ainsi, la diffusion et le transfert des instruments de la politique européenne de l'environnement ne constituent qu'une dimension marginale d'eupéanisation de cette politique nationale.

Cet article s'inscrit dans la continuité de cette troisième perspective de recherche sur les résistances à l'Europe, que nous proposons d'affiner à partir des éléments de réponse empiriques liés à la transposition et à la mise en œuvre de deux directives sur les déchets en France, négociées à l'occasion du Grenelle de l'environnement¹⁵. La politique des déchets constitue en effet un domaine d'intervention de l'UE depuis 1975, et ce avant même que la compétence environnementale de l'UE n'ait été reconnue par les traités. Principalement fondée sur des directives-cadres et des objectifs précis (traitement des déchets, recyclage, pollution de l'air, etc.), la réglementation européenne a contribué de façon régulière à la mise à l'agenda de cet enjeu dans tous les États membres depuis 1975, et structuré le rythme d'émergence et de transformation des politiques nationales des déchets. Pour autant, les choix opérés lors de l'opérationnalisation de cet ensemble de règles et de normes diffèrent considérablement d'un État à l'autre, notamment du point de vue du choix et de la sélection des instruments d'action publique privilégiés à cette occasion¹⁶. L'approche par les instruments permet de dépasser une analyse en termes d'inadéquation entre les normes françaises et européennes en matière de déchets (*misfit*) pour mieux rendre compte de la manière dont les formes d'instrumentation¹⁷



qui caractérisent cette politique publique depuis 1975, structurent son évolution sur le long terme. Dès lors, ce processus de changement par réorganisation de l'existant¹⁸ s'expliquerait par la robustesse des instruments nationaux, et non, ainsi que le proposent les coordinateurs de ce dossier¹⁹, comme le résultat de mobilisations visant à développer et mettre en place de nouveaux instruments, conçus spécifiquement pour résister aux normes européennes. Autrement dit, le choix et la combinaison des instruments organisent, entre les acteurs sectoriels, la transposition et la mise en œuvre de la réglementation européenne sans remettre en cause les fondements cognitifs et institutionnels de la politique des déchets.

Nous reviendrons tout d'abord sur les blocages rencontrés lors de la première tentative d'intégration de la norme européenne en matière de réduction de la production des déchets. Nous montrons ensuite que le Grenelle de l'environnement a constitué une opportunité, pour les pouvoirs publics, d'ouvrir un espace de négociation sur les déchets à l'échelle nationale pour contourner les résistances rencontrées. Enfin, nous montrerons en quoi les formes d'instrumentation qui caractérisent cette politique publique ont structuré la transposition et la mise en œuvre sélective des principes et objectifs définis au niveau européen.

La politique française des déchets : principales caractéristiques et formes du changement

La logique de prévention de la production des déchets, telle que définie dans la Communication de la Commission européenne en 2003²⁰, suscite la résistance des acteurs sectoriels lors des consultations ouvertes au niveau national

par le ministère de l'environnement pour en préparer la transposition. Cette logique se fonde sur une approche globale des déchets, qui prend en compte la totalité du cycle de vie des produits et des matières pour réduire leur impact environnemental. Outre des objectifs en matière de recyclage à l'horizon 2020 – par exemple 50% des déchets ménagers –, la réglementation européenne contraint les États à mettre en place des Plans nationaux de prévention des déchets qui précisent les modes de gestion privilégiés pour les atteindre. En France, le Plan national²¹ élaboré sous l'égide de Nelly Ollin (Ministre de l'Écologie et du Développement durable, Gouvernement Raffarin) prévoit quelques mesures très visibles, comme la suppression des sacs plastiques dans les supermarchés, et d'autres plus discrètes, adoptées par la voie réglementaire et visant à renforcer les compétences de l'échelon départemental en matière d'élimination des déchets ménagers. Ce plan fait l'objet de critiques unanimes, tant sur le contenu que sur la méthode, par les acteurs du secteur, les associations écologistes et les associations de riverains mobilisés contre l'extension du parc d'incinérateurs d'ordures ménagère.

Son élaboration et sa mise en œuvre mettent en lumière les blocages et les résistances qui tiennent principalement à l'accumulation et à la sédimentation, sur la longue durée, d'instruments, de budgets, de manières de faire, de normes et de standards, qui constituent autant de modalités de mise en œuvre de la politique des déchets. Plus précisément, la logique de prévention de la production des déchets remet directement en cause les fondements de la politique des déchets tels que définis par la Loi en 1975²², et ce sur un plan cognitif – une approche technico-économique – et



un plan institutionnel – les arrangements entre les collectivités territoriales (municipalités), les acteurs économiques (entreprises regroupées par secteurs d'activités, grandes firmes urbaines) et l'État. Le choix et la sélection d'instruments d'action publique ont contribué à la stabilisation de ces orientations initiales, ces institutions organisant les relations entre les secteurs public et privé d'une part, et entre échelons de gouvernement d'autre part. Cette forme d'instrumentation, pilotée par l'État et justifiée au nom de la mise en conformité avec la réglementation européenne²³, se caractérise par la combinaison entre des instruments réglementaires (autorisations, sanctions), économiques et fiscaux (taxe, agréments), et conventionnels (contrats). En garantissant la stabilisation des représentations dominantes au sein du secteur et l'organisation des relations entre les acteurs, cette forme d'instrumentation a constitué un vecteur de standardisation des règles et des procédures à l'échelle nationale, autant qu'elle a produit des effets majeurs sur des délais courts, comme le montre la modernisation des incinérateurs initiée en 1998 dans un double objectif de rationalisation et de réduction des dioxydes²⁴. À l'instar de la situation observée dans le domaine des *utilities*, cette forme d'instrumentation garantit l'autonomie des municipalités dans l'exercice de leur compétence en matière de déchets²⁵.

Dans ce contexte, les acteurs sectoriels contestent les termes du Plan national de prévention des déchets de 2004, dans la mesure où son élaboration se fait en l'absence d'une renégociation des règles qui fondent la répartition des coûts, l'allocation des ressources et le contrôle de leur usage. Les critiques visent également la méthode privilégiée par les pouvoirs publics nationaux. Menées dans

le cadre des assises nationales des déchets et de négociations bilatérales avec les organismes représentatifs des secteurs d'activités concernés, l'organisation de cette consultation souligne, en creux, les effets structurants à long terme d'une forme d'instrumentation qui organise la mise en œuvre de cette politique publique sur la base d'un système de négociation à deux niveaux²⁶ : au niveau national, sur une base verticale (par filière et/ou par produits) puis, au niveau local, entre collectivités territoriales et acteurs économiques sur différents segments du marché (collecte, traitement, etc.). Ces choix initiaux expliquent aussi la faible capacité d'action des acteurs étatiques à organiser ce domaine d'action publique en l'absence du soutien des acteurs sectoriels privés et publics, compte-tenu des ressources limitées (humaines, expertise, budgets) du ministère de l'environnement et de l'ADEME²⁷ dans ce domaine. Ils montrent enfin les enjeux spécifiques de coordination issus des stratégies de contournement apparues au début des années 1990 dans le cadre de la transposition et de la mise en œuvre de la réglementation européenne sur les emballages des déchets. Les résistances observées à l'époque avaient conduit à la sélection d'instruments incitatifs (aides, labellisation) et fondés sur le volontariat (réseau et bonnes pratiques), permettant de mobiliser les acteurs sectoriels en marge des arrangements existants. Fondée sur un mode de financement spécifique (le principe de responsabilité élargie du producteur), de nouveaux entrants (éco-organismes, ADEME) et le volontariat des acteurs économiques (entreprises) et des collectivités territoriales, cette seconde forme d'instrumentation a suscité, sur la moyenne durée, des effets majeurs en termes de différenciation territoriale²⁸. Ainsi, le recy-



clage s'est rapidement étendu sur l'ensemble du territoire national, mais selon des modes de financement et d'organisation qui varient considérablement d'un territoire à l'autre, freinant ainsi toute velléité d'optimisation, et soulevant des enjeux spécifiques de coordination horizontale (entre différents modes de traitement) et verticale (entre échelons de gouvernement).

Outre les critiques formulées par les acteurs sectoriels, le contenu et les modalités d'élaboration du Plan National suscitent également la mobilisation d'acteurs extérieurs à cette politique publique, et porteurs d'une représentation alternative des enjeux liés aux déchets. Malgré des divergences sur les solutions à mettre en œuvre, ces acteurs de nature hétérogène se retrouvent autour de l'idée de « *produire et consommer autrement* », revendiquée par l'association écologiste France Nature Environnement (FNE). Ils critiquent l'approche technico-économique privilégiée par la politique française des déchets depuis 1975, ainsi que la préférence donnée à l'incinération sur d'autres modes de traitement des déchets. Contrairement à la situation observée dans d'autres États européens, comme l'Allemagne, qui a introduit une logique de valorisation par recyclage dès 1975 dans le cadre de la transposition et de la mise en œuvre de la réglementation européenne, la France a fait le choix d'une logique d'élimination des déchets par incinération. Celle-ci répond à la fois aux besoins liés à l'augmentation constante des déchets produits, notamment ménagers – 385 kg par personne et par an en 2006, contre 345 en 1992²⁹ – et à l'augmentation des coûts du traitement, et ce malgré les avancées réalisées dans les techniques de traitement des emballages. Pour les écologistes, la consultation

ouverte aux niveaux européen et national sur la prévention de la production des déchets constitue une opportunité pour remettre en cause le rôle de l'incinération, et accorder une place plus importante aux individus dans l'organisation et le financement de cette politique à travers une fiscalité incitative obligatoire. Celles-ci justifient aussi ces revendications au vu de la multiplication des conflits locaux dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans départementaux de prévention de déchets³⁰, qui donnent lieu à une recrudescence de projets de construction et/ou modernisation de nouvelles unités d'incinération d'ordures ménagères (UIOM).

Au vu des résistances suscitées par la transposition de la réglementation européenne sur la prévention de la production de déchets, et des conflits qui caractérisent les relations internes et externes à ce secteur d'action publique, l'introduction du Grenelle de l'environnement ouvre un espace autonome de négociation entre les acteurs et les intérêts en présence à l'échelle nationale.

La représentation des déchets dans le Grenelle : acteurs, règles du jeu et cadrages du problème

L'introduction du Grenelle de l'environnement, en juillet 2007, constitue une opportunité sans précédents, pour l'ensemble des acteurs concernés par cet enjeu, de représenter leurs intérêts en matière d'organisation, de financement et de représentation de la politique des déchets. Alors qu'une série de thèmes sont identifiés comme prioritaires, d'autres, comme les OGM, le nucléaire et les déchets, suscitent d'importants désaccords entre les écologistes et la majorité



nouvellement élue³¹. Réintégrés in extremis sous la pression des associations écologistes et avec le soutien de Jean-Louis Borloo à son arrivée au Ministère, les déchets font l'objet d'une discussion spécifique (voir Graphique 1), caractérisée par un degré de conflictualité élevé et à la hauteur du degré d'implication des parties pour défendre des intérêts en partie construits en amont du dispositif. Trois questions structurent les débats, en lien direct avec les objectifs définis par la réglementation européenne : comment intensifier la logique de prévention de la production de déchets – et par conséquent, réduire la part de l'élimination ? Comment renforcer la prise en compte de l'impact environnemental de cette politique ? Quel est l'échelon pertinent d'organisation de la politique des déchets (fiscalité, planification, performance) ?

Fondé sur le principe de représentation de la « dé-

mocratie à cinq » – État, Collectivités territoriales, Employeurs, Salariés et Associations écologistes –, le Grenelle ouvre un espace politique autonome de négociation à l'échelle nationale qui dépasse les frontières de ce secteur d'action publique et inclut l'ensemble des acteurs intéressés à la cause des déchets. La composition des différentes instances consacrées aux déchets dans le Grenelle (voir Tableau 1) montre que les participants sont sélectionnés non pas en fonction de leur compétence professionnelle et/ou de leur statut d'acteur institutionnalisé de la politique des déchets, mais en fonction de leur degré d'intéressement à la question des déchets. Les règles de fonctionnement favorisent également l'émergence de formes de coopération inédites entre collègues, et ce malgré des niveaux d'interconnaissance (« *trop de permanents* », « *trop de Parisiens* ») et d'expertise (« *trop d'amateurs* ») variables entre les participants. Le cadrage des enjeux, effectué en

Graphique 1. Les déchets dans le Grenelle

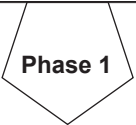
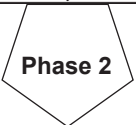
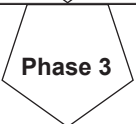
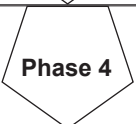
 Phase 1	Intergroupe 2 déchets
 Phase 2	Table ronde «Santé et environnement, économie de fonctionnalité, économie circulaire, déchets» + Table ronde déchets (20/12/2007)
 Phase 3	COMOP 22 «Déchets» + sous-groupes par engagement + groupes de travail sans lien apparent
 Phase 4	Loi Grenelle 1 - Titre III «Des déchets» + Loi de finances 2009 (Loi Grenelle 3) + Dispositif de suivi + Conseil National des déchets



Tableau 1. Les acteurs des déchets dans le Grenelle

Collège d'appartenance	Secteur des déchets :		Base totale Grenelle
	Intergroupe déchets + Comop 22		
Population totale	79	100%	100 % (1 551 individus)
Collectivités territoriales	9	11%	10,6 %
Employeurs	16	20%	28,0 %
État	28	35%	39,8 %
Experts	2	3%	6,8 %
ONG environnementales	15	19%	8,1 %
ONG non environnementales	4	5%	2,3 %
Salariés	5	6%	4,2 %

Source : Tableau compilé par l'auteur (Halpern dans Boy et alii, 2012).

amont par les organisateurs du Grenelle, repose sur l'approche globale et la logique préventive prônées par la réglementation européenne, pour permettre l'inclusion d'une large étendue de déchets et d'activités – y compris agricoles – ainsi que le bouillonnement des thématiques, des propositions et des diagnostics. De ce point de vue, ce cycle de concertation emprunte bien aux multiples dispositifs participatifs introduits depuis le début des années 1990s dans un objectif de prévention et de résolution des conflits, ainsi qu'en application de la réglementation sur la participation du public aux choix dans le domaine de la politique de l'environnement³³.

Pour autant, le Grenelle est aussi un dispositif résolument orienté vers la production de mesures en vue de l'action, et doté, à ce titre, de moyens exceptionnels (personnel, fonctionnement) qui le distinguent de dispositifs plus classiques de

concertation dont les effets sur l'action publique se sont avérés limités³³. Son introduction dans le domaine environnemental n'est pas un hasard et se justifie au nom des enjeux spécifiques de coordination posés par ce domaine d'action publique transversale, tant d'un point de vue horizontal pour accélérer l'intégration systématique des enjeux d'environnement et de développement durable dans toutes les politiques sectorielles, que d'un point de vue vertical pour contourner les résistances sectorielles et territoriales rencontrées lors de la mise en œuvre de la réglementation nationale et européenne³⁴. Ainsi, dans le domaine des déchets, ce dispositif ouvre un espace de négociation entre les acteurs du secteur de la politique des déchets qui pallie l'absence de toute autre enceinte de ce type à l'échelle nationale. Dès la première séance, en juillet 2007, la feuille de route définie par les organisateurs du Grenelle renvoie explicitement aux objectifs de



réduction de la production des déchets et au calendrier fixés par la réglementation européenne. Contrairement à la situation observée pour le traitement d'autres enjeux, la pression exercée par le caractère « *inélucltable* » des objectifs définis par la réglementation européenne explique qu'aucun acteur n'ait boycotté le dispositif, et ce malgré la permanence de conflits tout au long du dispositif. Tous acceptent au contraire d'entrer dans une logique de négociation, fondée sur une succession d'échanges plus ou moins structurés par le dispositif Grenelle. Les intérêts représentés dans le cadre des débats sont moins construits par la délibération qu'ajustés en fonction de l'exacerbation, dans le cadre du Grenelle, de rapports de force préexistants au dispositif. Deux types de clivages structurent les débats : entre pro- et anti-incinérateurs d'une part, et quant à l'opportunité d'introduire des objectifs chiffrés de limitation des volumes de déchets produits ou recyclés d'autre part. Compte-tenu du degré élevé de conflictualité qui caractérise les déchets, plusieurs entorses aux règles de la Gouvernance à cinq sont observées au fur et à mesure de l'avancée des débats, afin de permettre la représentation d'acteurs et d'intérêts initialement exclus des discussions. Les règles de sélection des participants et de fonctionnement qui caractérisent le traitement des déchets dans le Grenelle montrent ainsi que ce dispositif emprunte également au registre, plus classique, de néo-corporatisme à la française³⁵ qui ouvre des espaces formels et/ou informels, ponctuels et/ou permanents de représentation de la « société civile organisée », i.e. des intérêts socio-économiques ou groupes sociaux spécifiques.

Enfin, l'analyse du contenu des mesures adoptées

à l'issue du Grenelle, et inscrites dans les Lois Grenelle 1 et 2, ainsi que dans la Loi de finances 2009, permet de rendre compte des choix opérés lors de la transposition de la réglementation européenne. Un consensus émerge autour d'un objectif global de réduction de la production de déchets, mais exclut les déchets agricoles et nucléaires. Le Grenelle ne conduit pas non plus à la remise en cause de la possibilité de recourir à des solutions mixtes, mais contribue à en accroître la variété, avec la possibilité de recourir à la méthanisation et au compostage. Des objectifs chiffrés sont introduits pour les seuls déchets ménagers et/ou municipaux (50% à l'horizon 2020), et les arrangements institutionnels apparus au début des années 1990s pour favoriser le recyclage sont étendus, sur une base verticale, à de nouveaux produits et activités. En revanche, les mesures d'encadrement de la production des déchets par la fiscalité locale restent de nature incitative et justifiées au nom de l'autonomie locale. Enfin, un consensus émerge sur la nécessité d'une réflexion sur la répartition des responsabilités (financement, contrôle, planification) et les missions qui incombent à l'État. Ces textes contribuent néanmoins à complexifier davantage encore l'architecture territoriale de cette politique, puisque les régions sont dotées de compétences (planification).

Au final, les espaces ouverts par le Grenelle permettent la transposition sélective de la réglementation européenne. Le décalage observé entre, d'une part, les objectifs et les trente engagements annoncés par les associations écologistes et Nicolas Sarkozy à l'issue de la Table ronde sur les déchets (décembre 2007), et d'autre part, le contenu des mesures d'opérationnalisation, incite



à relativiser cette version héroïque de la décision politique³⁶. Plutôt que de limiter l'analyse des résultats du Grenelle à un bilan en termes de succès et d'échecs, une analyse plus précise des choix réalisés dans la phase de mise en œuvre du Grenelle montre à travers quels mécanismes les résistances aux objectifs définis par la réglementation européenne ont opéré.

L'instrumentation, une variable clé de mise en œuvre de la politique des déchets

La transposition législative des objectifs prévus par la réglementation européenne ouvre symboliquement une nouvelle phase dans la politique des déchets, fondée sur la prévention. En revanche, l'attention portée au choix et à la combinaison des instruments montre que cette opération s'appuie sur le recyclage et l'adaptation de combinaisons d'instruments préexistantes. Leur réactivation, dans le cadre du Grenelle, permet d'organiser la transposition et la mise en œuvre de la réglementation européenne, à travers l'accord obtenu sur l'allocation des ressources et des contraintes entre l'État, les collectivités et les acteurs économiques sur la base de représentations stabilisée des problèmes liés aux déchets. L'analyse du choix et de la combinaison des instruments permet de rendre compte, de manière fine et précise, du tri opéré lors de la transposition de la réglementation européenne, qui constitue une forme de résistance à part entière.

La mise en œuvre des mesures adoptées dans le Grenelle en matière de déchets se caractérise d'abord par le recours aux instruments de type réglementaire (décrets, circulaires, arrêtés). Dans certains cas, il s'agit de formaliser le contenu

d'articles décrivant très précisément le contenu des outils et techniques privilégiés (nomenclatures, calendriers, autorisations administratives), par exemple sur les déchets liés aux activités de soin³⁷. L'attention portée aux instruments de type réglementaire permet ainsi de rendre compte de la robustesse des dispositifs importés du sous-secteur de la pollution industrielle en 1975³⁸ dans l'imposition de mesures coercitives (obligations, police et sanction), qui contraignent l'évolution de deux filières en particulier, le BTP et la pharmacie. Mais le recours à la voie réglementaire résulte aussi de logiques de non-décision, qui permettent d'extraire les négociations sur l'opérationnalisation des engagements du Grenelle (budgets, règles d'allocation des ressources, etc.) du dispositif de concertation et de l'espace parlementaire au profit de négociations par filières ou dans le cadre de procédures réglementaires spécifiques, comme l'agrément pour les éco-organismes³⁹. De nombreuses rencontres informelles sont également organisées en amont des réunions avec le cabinet de Jean-Louis Borloo pour les écologistes, ou avec les administrations sectorielles pour les acteurs économiques. L'élaboration du contenu de ces normes d'application échappe ainsi au dispositif Grenelle et favorise la mobilisation des intérêts sur une base sectorielle (activité, enjeu, territoire). Menées au cas par cas, ces négociations permettent des ajustements en fonction de la situation économique de la filière, des objectifs de recyclage, etc. Ces formes d'instrumentation favorisent ainsi la reproduction, dans et hors du Grenelle, de structures de négociation à deux niveaux, identifiées par le passé comme un frein majeur à la diffusion des enjeux d'environnement et de développement durable dans les différents sous-domaines de la politique



environnementale.

Le recours aux instruments fiscaux (taxes et aides) ne constitue pas non plus une innovation dans la politique de déchets⁴⁰. Leur sélection a largement dominé les débats du Grenelle, l'absence de consensus sur différents scénarii possibles justifiant la mise en place de plusieurs sous-groupes de travail spécialisés et le rôle croissant du ministère de l'Économie et des Finances dans la phase de mise en œuvre. Un premier tri consiste à privilégier la réforme d'instruments existants sur la création d'une nouvelle taxe, puis à discuter de leur caractère obligatoire ou incitatif, du périmètre d'extension à d'autres modes de traitement que le stockage, et de l'introduction de techniques permettant la variabilité des taux en fonction des types de déchets, des modes de gestion et des tonnages. Il ne s'agit donc pas d'une avancée en matière de fiscalité écologique comme le dénonce à juste titre Sainteny⁴¹ – et comme l'auraient souhaité les associations écologistes – mais de se mettre d'accord, entre acteurs du secteur, sur les règles de prélèvement et de redistribution des ressources dégagées pour financer l'effort d'investissement que nécessite la mise en œuvre des objectifs introduits par la réglementation européenne. La création des taxes sur l'incinération et l'enfouissement dans le cadre de la TGAP déchets (Loi de finances 2009) permet de dégager d'importantes ressources au niveau national – 925 M€ pour la période 2009-2013 – qui alimentent la création d'un fond d'aide piloté par l'Ademe pour financer en priorité les installations induites par la mise en œuvre des objectifs définis à l'issue du Grenelle. En outre, les restrictions apportées au périmètre (déchets ménagers et assimilés) et au choix des termes (élimination et stockage plutôt

qu'incinération), entérine le glissement observé dans le discours entre l'incinération comme mode d'élimination et l'incinération comme mode de valorisation des déchets.

Enfin, le recours aux instruments économiques parachève la réactivation d'une forme d'instrumentation qui stabilise l'accord entre l'État, les collectivités territoriales et les acteurs économiques sur le financement de la politique des déchets. Les contrats précisent l'ensemble des règles, normes et standards qui organisent l'activité de l'exploitant, ainsi que la fixation d'un prix en rémunération du service rendu : ils organisent les relations entre les collectivités territoriales et les exploitants, représentés par AMORCE dans le cadre du Grenelle, ainsi qu'avec les éco-organismes pour ce qui est de la collecte des déchets ménagers. L'approche verticale qui caractérise la politique des déchets a conduit sur la moyenne durée, à multiplier les contrats et, de plus en plus fréquemment, avec différents types d'exploitants, expliquant une grande partie des effets d'inertie observés. À ceci s'ajoute la diversité des types de contrats⁴², en fonction du montage juridique privilégié⁴³, du degré de segmentation du marché (collecte, tri, traitement, stockage, etc.), de la durée (5 à 10 ans) et des clauses de tonnages minimums qui fondent le calcul du métier d'exploitant. Les mesures proposées, dans le cadre du Grenelle visent à la fois à simplifier la procédure, avec une réforme du code des marchés publics qui conduirait à standardiser le type de contrat, et des garanties de non-répercussion des coûts induits par la baisse des quantités de déchets incinérés ou stockés sur le prix du service⁴⁴. Non seulement la proposition visant à introduire une plus grande lisibilité n'est pas suivie d'effets,



mais l'introduction, dans le cadre du Grenelle de nouveaux modes de traitement, filières et équipements (recyclage, compostage, etc.), selon l'approche verticale préalablement évoquée, introduit davantage de fragmentation sans résoudre les problèmes de coordination préalablement identifiés. En revanche, la seconde proposition est acceptée, comme gage donné aux collectivités territoriales en échange du soutien à l'objectif de réduction de la part des déchets résiduels.

Le reste des mesures prévues par la réglementation européenne (objectifs de qualité environnementale, développement des écotechnologies, prise en compte des impacts sanitaires des modes de traitement privilégiés, etc.) sont marginalisés. Plus précisément, la transposition de la réglementation européenne, et en particulier l'approche globale des déchets, fondée sur le cycle de vie des produits, aurait pu déboucher sur l'intégration accrue des enjeux d'environnement et de développement durable dans cette politique sectorielle. Cette hypothèse est en partie vérifiée, mais dans la mesure où leur prise en compte contribue à la réaffirmation de la valeur économique des déchets et à l'ouverture de nouveaux marchés, qui constitue un mode classique de développement des politiques environnementales dans les États européens. L'intégration de l'objectif de réduction de la part des déchets éliminés au profit du recyclage s'inscrit dans la continuité d'un processus de marchandisation des déchets entamé en 1975⁴⁵. À ceci s'ajoutent les opportunités offertes en lien avec le développement des écotechnologies et de l'éco-conception, identifié par les collèges Employeurs, les Collectivités locales, et une partie de représentants de l'État, dont l'ADEME, comme une source d'emplois verts.

Ainsi, l'ensemble des mesures visant à renforcer la qualité environnementale se justifient, pendant et après le Grenelle, au nom de l'innovation technologique et de la compétitivité internationale des acteurs du secteur. Leur mise en œuvre ouvre en effet des perspectives au niveau national pour les acteurs de la filière, alors que se clôt la vague d'investissements ouverte, dix ans plus tôt, par les objectifs d'élimination des rejets de dioxydes : accroissement de l'efficacité énergétique du parc existant, réduction des impacts sur l'environnement, développement de techniques alternatives (méthanisation), construction de nouveaux équipements (centres de tri, de compostage). La relance d'une politique de recherche et développement ambitieuse va dans ce sens, et constitue un gage apporté aux acteurs économiques et aux collectivités, en échange de la modification de la TGAP déchets, puisque les ressources dégagées financent en priorité des projets pilotes sur la méthanisation et le renouvellement des équipements existants. L'extension des filières de recyclage (espaces de restauration, activités de soin, meubles, etc.) constituent autant d'incitations à l'innovation technologique et au développement, à terme, de nouvelles parts de marché pour les acteurs économiques (exploitants).

Au final, les débats menés dans le Grenelle renforcent la construction du lien entre gestion des déchets et développement durable au nom de la valeur économique des déchets. Plus concrètement, ceci conduit à la traduction partielle et sélective de l'approche globale des déchets, sur la base de l'extension d'une organisation verticale (type de déchets) et sectorielle (types d'activités). Les propositions ne rentrant pas dans ce cadre restreint (santé, une partie des enjeux environ-



nementaux), sont progressivement marginalisées, ainsi que les propositions plus radicales visant à la disparition de la logique d'incinération (moratoire). L'attention portée aux écotechnologies est justifiée au nom de la croissance économique, de la création d'emplois et de la compétitivité internationale, en lien direct avec les priorités définies par Nicolas Sarkozy et Jean-Louis Borloo au niveau national, et les réflexions en cours au niveau européen sur la stratégie Europe 2020⁴⁶.

Conclusion

L'analyse menée dans cet article montre que la résistance à l'intégration européenne ne passe pas nécessairement par l'introduction de nouveaux instruments en lien avec les stratégies définies par les acteurs concernés. Au contraire, la transposition des directives sur les déchets, négociée dans le cadre de l'espace politique ouvert par le Grenelle de l'environnement entre 1997 et 2011, est structurée par la robustesse des choix et des combinaisons d'instruments d'action publique préexistants. Ceux-ci organisent l'intégration sélective des objectifs définis au niveau européen. Ainsi, et malgré les opportunités offertes aux associations écologistes et au Ministère de l'environnement par la pression combinée de la réglementation européenne et du Grenelle de l'environnement, l'intégration d'une logique de prévention de la production des déchets est principalement organisée par les formes d'instrumentation préexistantes, notamment pour le choix des modalités concrètes de sanction en cas de manquement, de prélèvement et d'allocation des ressources entre les acteurs du secteur.

En outre, l'analyse menée dans cet article montre

que cette forme de résistance à l'intégration européenne est à l'origine d'un processus de changement par réorganisation de l'existant, expliquant ainsi les effets limités du Grenelle sur la prise en compte des enjeux d'environnement et de développement durable dans ce secteur, l'intégration de nouveaux acteurs et le renouvellement des formes de l'action collective. L'analyse consacrée à ce sous-domaine de la politique de l'environnement confirme d'une part la nature hybride du Grenelle de l'environnement, qui constitue moins une instance de délibération que de négociation entre des intérêts construits en dehors du dispositif, et d'autre part, le rôle de l'instrumentation comme l'un des principaux mécanismes explicatifs des formes du changement dans la politique française de l'environnement.

N · O · T · E · S

1. Berny, Nathalie, « Intégration européenne et environnement », *Politique européenne*, 33, 2011, pp. 7-36.
2. Romi, Rafaël, *Droit et administration de l'environnement*, Paris, Montchestien, 7^e éd., 2010.
3. Weale, Albert, Pridham, Geoffrey, Cini, Michelle, Konstadakopoulos, Dimitrios, Porter, Martin et Flynn, Brendan, *Environmental governance in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
4. Palier, Bruno, Surel, Yves, *L'Europe en action*, Paris, l'Harmattan, 2007.
5. SOeS, *L'Environnement en France : édition 2010*, Paris, Commissariat général au développement durable/ Service de l'observation et des statistiques, 2010.
6. Callon, Michel, « Éléments pour une sociologie de la traduction », *Année sociologique*, 1986, pp. 169-207.
7. Saurugger, Sabine, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010.
8. Börzel, Tanja A., Risse, Thomas, « When Europe hits home », *European Integration online Papers (EIoP)*, 4(15), 2000.
9. Baisnée, Olivier, Pasquier, Romain, *L'Europe telle qu'elle se fait*, Paris, CNRS éditions, 2005.
10. Saurugger, Sabine, Surel, Yves, « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue Internationale de politique comparée*, 13(2), 2006, pp. 179-211.
11. Halpern, Charlotte, « L'UE, vecteur d'innovation instrumentale ? », *Politique européenne*, 33, 2011, pp. 89-117.
12. Lascoumes, Pierre, Le Galès, Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p.12.
13. Szarka, Joseph, « The politics of bounded innovation », *Environmental Politics*, 12(1), 2003, pp. 93-114.
14. Jordan, Andrew, Wurzel, Rüdiger K. W. and Zito, Anthony R., « The rise of 'new' policy instruments in comparative perspective », *Political studies*, 33, 2005, pp. 477-496.
15. Les directives 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets ; et 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives. Les données ont été collectées à l'occasion d'une recherche financée par le programme Concertation, Décision, Environnement du Ministère de l'Ecologie et du développement durable. Outre les éléments rassemblés par l'auteur sur le cas des déchets (littérature grise, archives personnelles des participants au Grenelle, entretiens semi-directifs), on s'appuie également sur l'analyse du corpus de la presse (2007-2011) et de la base de données sur les acteurs du Grenelle, qui ont été constitués par l'équipe. Boy, Daniel, Brugidou, Matthieu, Halpern, Charlotte, Lascoumes, Pierre (dir.), *Grenelle de l'environnement : acteurs, discours, effets*, Paris, Armand Colin, 2012.
16. McCauley, Darren, « Wasting energy ? », *Environmental Politics*, 18(6), 2009, pp. 917-938.
17. Notion définie comme « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale », Lascoumes, Le Galès, *op.cit.*
18. Streeck, Wolfgang, Thelen, Katherin, (dir.), *Beyond Continuity*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
19. Voir l'introduction de ce dossier.
20. CEC, « Towards a thematic strategy on the prevention and recycling of waste », Commission Communication of 27 May 2003, COM(2003) 301.
21. Ministère de l'Ecologie et du Développement durable, Plan national de prévention des déchets,



février 2004.

22. Loi n° 75-633 du 15/07/1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

23. Directives du Conseil n° 75/442/CEE du 15/07/75 relative aux déchets et n° 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages.

24. En l'espace de dix ans, le parc d'incinérateurs est renouvelé dans sa quasi totalité par des équipements d'une plus grande capacité et assurant, pour la plupart, la valorisation des déchets traité : entre 1998 et 2008, le parc national des incinérateurs passe de plus de 300 à 129, et au cours de la même période, la France réduit de plus de 97 % ses émissions de dioxines, en conformité avec l'objectif fixé par la directive européenne (90 % de réduction des émissions par rapport à 1985). Attar, Michèle, *Les enjeux de la gestion des déchets ménagers et assimilés en France en 2008*, Conseil économique et social, Paris, 2008, 140 p.

25. La Loi Chevènement (Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale), donne la possibilité de communautariser la compétence déchets. Entre 2000 et 2006, le nombre des structures intercommunales ne bénéficiant pas de l'autonomie fiscale en matière de déchets est passé de 58 à 29%.

26. Larrue, Corine, Chabason, Lucien, « France : fragmented policy and consensual implementation », dans Hanf, Kenneth, Jansen, Alf-Inge (eds), *Governance and environment in Western Europe*, Harlow, Longman, 1998, p. 66.

27. Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

28. Douillet, Anne-Cécile, Faure, Alain, Halpern, Charlotte et Leresche, Jean-Philippe, (dir.), *L'action publique locale dans tous ses états*, Paris, L'Harmattan, 2012.

29. Attar, Michèle, *op.cit.*

30. Rocher, Laurence, « Les contradictions de la

gestion intégrée des déchets urbains », *Flux*, n° 74, 2008/4, pp. 22-29.

31. Halpern, Charlotte "L'écologie est-elle une variable d'ajustement ?" dans Jacques de Maillard et Yves Surel (dir.), *Les Politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012b, pp. 383-404.

32. Blatrix, Cécile, « Concertation et débat public », dans Olivier, Borraz, Virginie, Guiraudon (dir.) *Politiques Publiques 2*, Paris, 2010, Presses de Sciences Po.

33. Conseil d'État, *Rapport public 2011 : consulter autrement, participer effectivement*, Paris, La Documentation française, 2011.

34. Lacroix, Valérie, Zaccar, Edwin, « Quarante ans de politique environnementale en France », *Revue française d'administration publique*, n° 134, 2010/2, pp. 205-232.

35. Grossmann, Emiliano, Saurugger, Sabine, *op.cit.*, p. 142.

36. Sfez, Lucien, *Critique de la décision*, Paris, Presses de la FNSP, 3^e éd., 1981.

37. Grenelle 2, Article 187.

38. Charvolin, Florian, *L'invention de l'environnement en France*, Paris, La Découverte, 2003.

39. À travers cette procédure, le ministère de l'Environnement négocie avec les éco-organismes et leurs adhérents la part de financement de la collecte et le cahier des charges assuré par les acteurs économiques en application du principe de responsabilité élargie des producteurs.

40. Toutes les taxes introduites depuis 1975 dans ce domaine ont été rassemblées en 2000 sous l'égide de la TGAP déchets. À titre d'exemple, l'introduction d'une taxe sur le stockage, au même moment, a permis de financer la mise en œuvre des objectifs de réduction des dioxydes: Jusqu'à 50% du montant total en 1999, puis jusqu'à 20 % à partir de 2000.

41. Sainteny, Guillaume, « L'écofiscalité comme



outil de politique publique », *Revue française d'administration publique*, n° 134, 2010/2, pp. 351-372.

42. Et ce malgré le rôle dominant sur le marché de deux groupes de services urbains - Suez Environnement et Veolia Environnement, qui partagent 75% des parts du marché national. Lorrain, Dominique, « Administrer, gouverner, réguler », *Annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, 1998, pp. 84-92.

43. Contrats de gestion déléguée, sociétés d'économie mixte, ...

44. Interdiction des clauses de tonnages minimums lors de la renégociation des contrats avec les exploitants (loi Grenelle 1)

45. La loi Grenelle 1 rappelle que ceux-ci constituent des matières premières et une source d'énergies renouvelables à valoriser : « ... *La sobriété dans la consommation des matières premières, notamment par la prévention des pollutions et des déchets, fournit un élément essentiel d'une nouvelle économie.* » (Titre III, Article 36). Voir aussi Rumpala, Yannick, 2003, *Régulation publique et environnement*, Paris, L'Harmattan.

46. Adoptée en 2010, cette stratégie de croissance "intelligente, soutenable et intégratrice" renouvelle et étend les objectifs de la Stratégie de Lisbonne (2000-2010).

R · É · S · U · M · É

À partir du cas de la transposition et la mise en œuvre de deux directives sur les déchets en France, négociées à l'occasion du Grenelle de l'environnement entre 2007 et 2011, cet article s'interroge sur la robustesse des choix et des combinaisons d'instruments d'action publique comme une forme spécifique de résistance à l'intégration européenne. Cette approche centrée sur les institutions permet de dépasser une analyse en termes d'inadéquation entre les normes françaises et européennes en matière de déchets (*misfit*), pour rendre compte d'un processus de réorganisation de l'existant.

Abstract

This article contributes to current debates on the domestic impact of the EU integration, by exploring the channelling role of national policy instruments. Drawing on an original dataset, it argues that the transposition of the 2006 and 2008 EU directives on waste was primarily shaped by preexisting forms of policy instrumentation in the waste policy domain. Although the Grenelle de l'environnement opened a major opportunity to renegotiate existing arrangements and cognitive frames between 2007 and 2011, the recent development of the French waste policy is best characterized by a process of non-disruptive institutional change.

